Mogelijkheden voor deregulering en taakverlichting Caribisch Nederland

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

21 juni 2013
IdeeVersa

Elma van de Mortel
Heddeke Heijnes

Disclaimer
Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bestuurlijke samenvatting

I Het onderzoek op hoofdlijnen

Begin 2013 is IdeeVersa in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gestart met het onderzoek "Taakverlichting en deregulering BES-eilanden". Het *doel* van het onderzoek taakverlichting en deregulering is te onderzoeken of de eilandelijke taken eenvoudiger gemaakt kunnen worden. Nagegaan wordt welke besparingen op korte of langere termijn te realiseren zijn. Het gaat primair om de huidige eilandelijke taken. De taakverdeling tussen Rijk en openbaar lichaam is leidend.
De *centrale onderzoeksvraag* is: *Welke vormen van taakverlichting en deregulering zijn denkbaar en welke besparingen zijn daarmee te realiseren?*

Gezien de onderzoeksopdracht en de staatsrechtelijke positie van de eilanden heeft het onderzoek plaatsgevonden vanuit de volgende uitgangspunten:
- Centraal staan de *eilandelijke taken*. Het onderzoek richt zich daarom alleen op de wetten die relevant zijn voor de eilandelijke taken. De rijkstaken noch de taakverdeling eilanden – Rijk wordt onderzocht. De raakvlakken tussen de eilandelijke en rijkstaken worden wel meegenomen. Eventuele aangedragen problemen met betrekking tot de taakverdeling worden benoemd als onderwerp voor de staatkundige evaluatie in 2015.
- Het onderzoek richt zich op de *wetgeving van het Rijk* met betrekking tot de eilandelijke taken. De juridische uitgangspunten en de beleidsdoelen van de wetten zijn het tweede uitgangspunt van dit onderzoek (zie hoofdstuk 2). Dit in samenhang met de legislatieve terughoudendheid afgesproken voor de eerste jaren na 10 - 10 - 10.
- Per 10 – 10 – 10 is een nieuw stelsel van wetgeving voor de eilanden van kracht geworden. Daarmee treedt een nieuwe fase van de transitie in: de *implementatiefase*. Deze fase loopt ten minste tot de staatkundige evaluatie. Dit onderzoek richt zich op de implementatiefase en daarmee op mogelijkheden voor deregulering en taakverlichting die *nu* reeds kunnen worden opgepakt. Mogelijkheden die een bouwsteen kunnen vormen voor de evaluatie benoemen we afzonderlijk.

Methode Het onderzoek is verricht door een documentenanalyse en een scan van de wetgeving. Bij de scan van de wetgeving is rekening gehouden met de oorsprong van de wetgeving. Zo is er een onderscheid gemaakt tussen technische vertaalde Antilliaanse (dus reeds bestaande) wetgeving en nieuwere wetgeving vanuit Europees Nederland. Daarbij is ook rekening gehouden met de juridische uitgangspunten en prioriteiten gesteld bij de transitie.
Tijdens het onderzoek zijn gesprekken gehouden met departementen, de openbare lichamen, het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) en het bureau Rijksvertegenwoordiger. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het onderzoek vanuit Europees Nederland heeft plaatsgevonden. Alle partijen hebben gelegenheid gehad commentaar te leveren op een commentaarversie van dit rapport.

Deze bestuurlijke samenvatting bestaat uit drie delen. Eerst gaan we in op de bevindingen van het onderzoek, daarna op de voorstellen die we voor deze bevindingen doen en tot slot op de besparingen die deze voorstellen zouden kunnen opleveren. In tabel 1 hebben we de onderzoeksvragen, voorstellen en besparingen samengevat.

II De conclusies op hoofdlijnen

De belangrijkste deelvraag van de onderzoeksopdracht is "Welke van de huidige eilandelijke taken kunnen eenvoudiger (en dus goedkoper) worden uitgevoerd door de openbare lichamen?" Deze vraag beantwoorden we door het nagaan van de mogelijkheden voor deregulering (II.1), voor taakverlichting (II.2) en voor taakorganisatie (II.3).

II.1 Mogelijkheden voor deregulering

Deregulering De kern van deregulering is dat met minder regels de taak nog net zo goed, of in ieder geval goed genoeg, uitgevoerd kan worden. De onderzoeksvraag naar mogelijkheden voor deregulering richt zich met name op wetgeving die voor de eilanden nieuw is. Dit omdat in het kabinetsstandpunt over het referentiekader van 8 juni 2012 de vraag is gesteld of de eilanden door nieuwe wetgeving voor hogere lasten zijn geplaatst. Anders gezegd het gevoel leeft dat de regeldruk op de eilanden sinds 10 - 10 - 10 is toegenomen.

Bevindingen Er zijn drie onderwerpen die wat betreft regelgeving tot veel discussie leiden. Het gaat bij alle vier de onderwerpen om nieuwe wetgeving, namelijk:

- *De Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES (VromBES), inclusief het concept Inrichtingen- en activiteitenbesluit*. Deze wet en besluit zijn grotendeels nog niet in werking getreden. Kernprobleem is het ambitieniveau van de VromBES. De wet wordt door de eilanden als potentieel te zwaar ervaren, hetgeen bijvoorbeeld voor bedrijven op de eilanden negatieve gevolgen zou kunnen hebben. Gezien de weerstand tegen de VromBES en het concept Inrichtingen- en activiteitenbesluit is inmiddels de afspraak gemaakt dat er een door het Rijk en de eilanden gezamenlijk gedragen implementatieplan komt (zie hoofdstuk 3).
- *Het financieel toezicht op de eilanden en het toezicht op de personeelsaanstellingen en –besluiten*. Dit toezicht is geregeld in de FinBES respectievelijk de WolBES. Het betreft in beide gevallen toezicht dat er in Europees Nederland niet of niet op die manier is voor gemeenten. Er is begrip bij de eilanden voor de redenen van instellen van dit toezicht. De vraag is echter hoe lang dit toezicht nog in stand blijft. Toezicht is een onderwerp reeds benoemd voor de staatkundige evaluatie. Dit onderwerp zou naar voren gehaald kunnen worden, omdat beide vormen van toezicht als belemmerend worden ervaren en omdat de redenen voor dit toezicht inmiddels niet of minder sterk aanwezig zijn (zie hoofdstuk 6).
- *Consistentie FinBES* In de FinBES is geen relatie gelegd tussen de reikwijdte van het financieel toezicht, de zwaarte van het instrumentarium van het verticale toezicht en het instrumentarium voor horizontale controle. Kernvraag is of het doel van het toezicht door het Cft het voorkomen van financiële tekorten is of het zorgdragen voor een goed financieel beheer van de eilanden. Het antwoord op deze vraag bepaalt wat een passende invulling van het verticale financiële toezicht is. Dit heeft weer gevolgen voor de eigen verantwoordelijkheid van de openbare lichamen en met het financieel instrumentarium van de eilanden. Dit omdat in het algemeen geldt: hoe meer verticaal toezicht hoe minder horizontale controle nodig is en omgekeerd.

- *Enkele nieuwe verplichtingen, zoals de rekenkamer en de ombudsman*. Over deze verplichtingen wordt verschillend gedacht door de eilanden. Daarbij zijn de volgende punten van belang:
    - het financiële instrumentarium is voor alle drie eilanden gelijk, terwijl de onderlinge verschillen tussen de eilanden groot zijn. Zo is het inwoneraantal van Bonaire acht maal groter dan van Saba. Het is de vraag of het instrumentarium op de drie eilanden gelijk zou moeten zijn.
    - een aantal verplichtingen, zoals de ombudsfunctie en de rekenkamer, zou pragmatischer vormgegeven kunnen worden. Het gaat dan met name om verplichtingen waarbij onafhankelijkheid een rol speelt. Het waarborgen van onafhankelijkheid brengt hoge kosten met zich mee. Het is de vraag of dit altijd de moeite waard is.

Bij de technisch omgezette Antilliaanse wet- en regelgeving zijn twee bevindingen relevant. In de eerste plaats zijn enkele bepalingen verouderd. Deze bepalingen worden waar het noodzakelijk is gaandeweg aangepast. Dit leidt tot wetswijzigingen (zie hoofdstuk 7). In het sociaal domein is een enkele wet overbodig. Het gaat dan met name om de taak arbeidsparticipatie (zie hoofdstuk 4). Deze verouderde wetgeving wordt in de praktijk niet uitgevoerd en leidt daarom niet tot problemen. Deze wetgeving dient wel te worden opgeschoond. Echter, omdat er ook vragen zijn rond de taakverdeling bij deze taak (zie hieronder) kan dit opschonen beter bij de staatskundige evaluatie gebeuren.
In de tweede plaats is een deel van de omgezette Antilliaanse wet- en regelgeving nog niet geïmplementeerd. In die zin is deze wetgeving in de praktijk ook nieuw. Bij het implementeren van deze wetgeving ontstaan soms problemen (zie verder onder taakverlichting).

Tot slot, zijn er enkele onderwerpen waar discussie over is, maar die geen onderdeel zijn van dit onderzoek. Deze onderwerpen zouden bij de staatkundige evaluatie kunnen worden meegenomen. Het gaat dan om de onderwerpen armoedebestrijding, arbeidsparticipatie, werk- en verblijfsvergunningen en dualisering. De discussie bij de eerste twee onderwerpen richt zich vooral op de taakverdeling tussen Rijk en eilanden. Bij de werk- en verblijfsvergunningen gaat het wel om deregulering, maar betreft het een rijkstaak, waardoor we dit onderwerp niet hebben onderzocht. Bij dualisering gaat het om de vraag of de kosten van dualisering opwegen tegen de baten (beter bestuur) op de kleine eilanden. Dit hebben we niet onderzocht, omdat dualisering onderdeel uitmaakt van de juridische uitgangspunten van de staatkundige hervorming.

II.2 Mogelijkheden voor taakverlichting

Taakverlichting Taakverlichting kan op verschillende manieren worden gedefinieerd. In dit onderzoek is taakverlichting gericht op de vraag of het duidelijk is welke wet- en regelgeving relevant is en of de interpretatie duidelijk is. Het gaat er dus praktisch gesproken om of het duidelijk is wat er moet gebeuren en of het duidelijk is wie wat moet doen.

Bevindingen Wat betreft taakverlichting hebben we drie vraagstukken gesignaleerd:

- Er is geen volledig overzicht (van zowel Rijks als eilandelijke zijde) op de wet- en regelgeving vanuit het Rijk en op de eilandelijke regelgeving.
- Veel taken kennen raakvlakken tussen Rijks en eilandelijke taken. Dit moet vaak nog uitkristalliseren. Voor enkele taken zou een taakverschuiving of net een andere taakindeling handiger zijn; dit kan zich geleidelijk aan ontwikkelen.
- Er wordt van Rijkszijde vooral gestuurd vanuit dossiers en niet vanuit integraliteit. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat alles even belangrijk is, wat weer leidt tot

implementatiedruk. Er is daarom vraag naar meer coördinatie. Het vraagstuk van coördinatie is een belangrijk vraagstuk voor de staatkundige evaluatie (zie verder onder III). Op korte termijn kan ons inziens de coördinatie echter ook al substantieel worden verbeterd, waardoor taakverlichting mogelijk is. Daarbij is een onderscheid in procescoördinatie en inhoudelijke coördinatie van belang:

- *Procescoördinatie*: hieronder valt het proces van bijvoorbeeld consultaties en veranderende wetgeving, maar ook de wijze waarop de eilanden met bijvoorbeeld juridische vragen bij het Rijk terecht kunnen.
- *Inhoudelijke coördinatie*: het gaat dan om de inhoud van dossiers; wat is de prioriteitstelling, wie doet wat wanneer en wie draagt de kosten? Dit vanuit het perspectief dat niet alles kan en zeker niet tegelijkertijd. Dit geldt voor de eilandelijke taken met name in het fysieke domein, waar een grote implementatieachterstand is. Inhoudelijk coördinatie zou bijvoorbeeld op het niveau van het sociale en fysieke domein

II.3 Mogelijkheden voor taakorganisatie

Taakorganisatie Een vraag die in de onderzoeksopdracht is gesteld is of er met een shared service organisatie bespaard kan worden. Deze vraag hebben we onderzocht door bij alle taken na te gaan of er vanuit de taak bezien schaaleffecten verwacht kunnen worden. Dit gegeven de specifieke omstandigheden van de eilanden. Het gaat dan met name om de afstand tussen de eilanden en het beperkt aantal gezamenlijke inwoners; de drie eilanden samen hebben nog geen 22.000 inwoners.

Bevindingen Er zijn vier hoofdredenen waarom gemeenten samenwerken: schaalvoordelen (dit speelt vooral bij “productietaken”, zoals bij de bijstand, belastingen en bedrijfsvoering), inhoudelijke afstemming (dit speelt bijvoorbeeld bij bovenregionale vraagstukken in de ruimtelijke ordening), specialistische kennis (daarbij staat het tegengaan van kwetsbaarheden in de personeelssamenstelling centraal) en onderhandelingspositie (voor inkoop of voor onderhandelingen met grote instellingen of overheden).
Voor de eilanden zijn de eerste twee reden niet of zeer beperkt relevant, omdat de gezamenlijke schaal van de eilanden nog steeds beperkt is en omdat de eilanden niet aan elkaar grenzen. Samenwerken vanwege specialistische kennis en onderhandelingspositie is tot bepaalde hoogte wel mogelijk op de eilanden. Het probleem van veel benodigde kennis en weinig mensen voor deze kennis speelt prominent bij de eilanden. Delen van kennis is echter niet altijd mogelijk, omdat het moet gaan om kennis die slechts enkele malen per jaar nodig is of die op afstand ingezet kan worden. Er zijn enkele mogelijkheden denkbaar op de eilanden. Zo zou bezien kunnen worden of een deel van de kennisfunctie bij vergunningen en toezicht en handhaving tot bepaalde hoogte gebundeld zou kunnen worden (zie verder onder III). Samenwerken voor een onderhandelingspositie kan relevant zijn voor onderhandelingen met bijvoorbeeld het Rijk. We denken dan bijvoorbeeld aan het consultatieproces (zie hoofdstuk 7).

Naast samenwerking tussen de eilanden kan er ook sprake zijn van samenwerking tussen het Rijk en de eilanden. Dit gebeurt bij diverse taken, zoals bij de belastingdienst; de belastingdienst kan ook taken voor de eilanden verrichten indien de eilanden daarom verzoeken. Daarnaast is er ook sprake van samenwerking bij het inhalen van achterstanden door de eilanden. Het kan dan gaan om inventarisaties en/of het maken van een plan van aanpak (bijvoorbeeld bij het archief, archeologie en publieke gezondheidszorg), bij investeringen (onderwijshuisvesting en luchthavens) en bij kennisontwikkeling (bijvoorbeeld bij veiligheid en de IJkwet). Ook deze vorm van samenwerking is reeds in ontwikkeling.

II.4 Mogelijkheden voor financiering van investeringen

Lenen De eilanden mogen niet lenen. Voor financiering van investeringen dienen de eilanden te sparen of kunnen ze een renteloze lening bij het desbetreffend departement aanvragen. In de onderzoeksopdracht is gevraagd stil te staan bij de vraag of dit systeem werkt en of er alternatieven zijn.

Bevindingen Het systeem van renteloze leningen functioneert in die zin dat er een mogelijkheid is tot lenen. Het risico op financiële tekorten bij de eilanden is daarbij minimaal. Het nadeel van het systeem is dat departementen bereid moeten zijn om te lenen, waarbij meespeelt dat ze het bedrag in één keer uitlenen en dit bedrag over meerdere jaren terugkrijgen. Door een kasschuif kan ook het uit te lenen bedrag over meerdere jaren worden uitgesmeerd, waardoor het nadeel minder prominent wordt. De eilanden blijven in de kern afhankelijk van de lening-bereidheid van de afzonderlijke departementen. De eilanden ervaren het proces van het aanvragen van renteloze leningen tot nu toe als moeizaam en traag.

Er zijn diverse alternatieven die enige middelen zouden kunnen genereren, zoals samenwerkingen met strategische partners (bedrijfsleven, maatschappelijke of culturele instellingen). Dit kan bijdragen – en draagt al bij in de praktijk - maar zal waarschijnlijk niet de dominante financieringsbron worden.

Voor de dominante financieringsbron zijn er alternatieven voor het huidige systeem van renteloze leningen. De meest voor de hand liggende alternatieven zijn commercieel lenen, lenen met garantie en een fonds van de rijksoverheid. Bij de laatst genoemde mogelijkheid gaat het erom dat de eilanden kunnen lenen van een fonds, gevoed door middelen van meerdere departementen. Dit maakt minder afhankelijk van een specifiek departement.
Deze alternatieven hebben hun eigen voor- en nadelen en voorwaarden. Zo is commercieel lenen duurder en meer risicovol. Een fonds is minder risicovol, maar vergt wel bereidheid van departementen tot het leveren van een bijdrage. De keuze tussen de voor- en nadelen van de mogelijkheden is een beleidsmatige keuze. Volledigheidshalve merken we hier op dat bovenstaande vooral betrekking heeft op "reguliere" investeringen en niet of minder op investeringen in achterstallig onderhoud of ontwikkelingen. De reden hiervoor is dat middelen voor deze laatst genoemde investeringen veelal niet terugbetaald kunnen worden, omdat de berekeningen voor de vrij uitkeringen geen inhaalslagen voor achterstallig onderhoud bevat. Bij achterstallig onderhoud gaat het daarom eerder om bijzondere uitkeringen of andere wijzen van middelen verstrekken dan om lenen.

Ook voor de collectieve sector (dat zijn "derde partijen" waarmee de openbare lichamen een bestuurlijke en financiële relatie hebben) geldt praktisch gesproken een leenverbod. De reden hiervoor is voorkomen dat de openbare lichamen lenen via derde partijen. Voor dit verbod merken wij op dat de definitie van de collectieve sector, het leenverbod en de mogelijkheden voor ingrijpen indien het verbod wordt overschreden niet optimaal is vormgegeven. Er is een risico dat de regels onnodig te streng zijn en er is een risico dat tekorten oplopen zonder dat dit strijdig is met de wet. We geven in overweging de wetgeving op dit punt aan te passen. Of dit, gezien de schaal van de eilanden, noodzakelijk wordt bevonden is een beleidsmatige keuze (zie hoofdstuk 8).

III De voorstellen op hoofdlijnen

Quick wins Echte quick wins in de zin van door het schrappen van regel x kan y worden bespaard hebben we niet gevonden.

Vóór de staatkundige evaluatie Enkele voorstellen die wel voordeel opleveren, ten minste in de zin van tijdsbesparing en meer resultaat zijn:

- *Overzicht op wet- en regelgeving*: door de wettendatabank bij het Rijk anders in te richten en de regelgeving van de eilanden op te schonen en te digitaliseren.
- *Juridische loketfunctie* voor de eilanden: dat is één punt waar de eilanden met vragen terecht kunnen en waarvandaan een eenduidig antwoord wordt gegeven. De essentie is dat als er iets onduidelijk is dit vanuit één punt kan en wordt uitgezocht. Onduidelijkheden, die nu nog wel eens lang kunnen aanhouden, worden vlotter opgelost. Dat wil overigens niet zeggen dat er geen rechtstreeks contact tussen eilanden en departementen meer zou zijn.
- *Procescoördinatie*: dat is één kader voor veranderingen in wetgeving, één overzicht van geplande veranderingen en een gestroomlijnd consultatieproces. Dat laatste wil zeggen dat de consultaties vanuit één punt plaatsvinden (bijvoorbeeld het juridische loket en dat er duidelijke procesafspraken zijn voor verschillende soorten consultaties, zoals beleidsmatige consultaties en technische consultaties.
- *Inhoudelijk coördinatie*: per domein zou een overzicht op hoofdlijnen van welke taken wanneer te implementeren, met welke middelen en door wie wenselijk zijn. Voor het fysieke domein geldt dat een implementatieplan voor ten minste de VromBES en toezicht en handhaving per eiland wenselijk is. Daarbij is een heldere prioriteitstelling van wezenlijk belang. Daarbij hoort ook een verkenning van de mogelijkheden voor een gebundelde ontwikkeling van kennis voor toezicht en handhaving. Wat betreft het sociale domein zou de huidige overleg opzet (de DG-tafel) kunnen worden uitgebreid met alle onderwerpen van het sociale domein, zodat een vollediger en samenhangender beeld ontstaat.
- *Samenwerking tussen de eilanden* De eilanden zouden hun onderhandelingspositie kunnen versterken door bijvoorbeeld een gezamenlijke juridische functie in te richten. Overweging daarbij is deze functie vanuit Den Haag te doen plaatsvinden. Daarnaast is een prioriteitstelling van de eilanden zelf uiteraard van belang. Dit gebeurt nu via de ontwikkelingsplannen. Dit zou in volgende fasen van de transitie gecontinueerd kunnen worden.

Een deel van bovenstaande voorstellen is niet nieuw; er zijn ontwikkelingen in deze richting. Deze ontwikkelingen zouden echter integraler, sneller en doortastender kunnen worden opgepakt. Waarbij het ook belangrijk is dat de voorstellen niet worden gezien als eenmalig, maar als structureel. Concreet:
- met bovenstaande voorstellen kan per direct worden begonnen; er zijn geen belemmeringen in wet- en regelgeving voor deze voorstellen. Snel beginnen is wenselijk, omdat de onderliggende problemen al enige tijd spelen en omdat bij snel beginnen de eerste resultaten bij de staatkundige evaluatie kunnen worden meegenomen.
- het Ministerie van BZK is het voor de hand liggend departement voor de eerste drie voorstellen. De inhoudelijke coördinatie van het fysieke domein ligt bij de departementen van I&M, EZ, V&J, BZK (ruimtelijke ordening) en VWS. De inhoudelijk coördinatie van het sociale domein ligt bij de departementen van SZW, OCW, VWS, BZK (wonen) en EZ (economie). Het laatste voorstel is aan de openbare lichamen.
- inhoudelijke uitspraken over wat er in een implementatieplan fysiek domein zou moeten staan, zoals wat kan minder en wat moet, doen wij expliciet niet. Dergelijke uitspraken vergen een inhoudelijke afweging in overleg met diverse specialisten.

Voorbereiding op de staatkundige evaluatie Er is een aantal onderwerpen dat samenhangt met de staatkundige evaluatie en dat daar ook reeds voor geagendeerd is. Deze onderwerpen kunnen al voor de evaluatie worden vormgegeven, zodat ze bij de evaluatie kunnen worden afgehecht. Het Ministerie van BZK is verantwoordelijk voor de WolBES en FinBES en is daarmee het departement dat zorg kan dragen voor de uitwerking van deze voorstellen. Het gaat dan om:

- Het toezicht op *personeelsaanstellingen* vervangen door een systeemcontrole (controle op het personeelsbestand door het Cft). Eventueel aangevuld met een steekproefsgewijze controle.
- Bezien of bij geen problemen het financieel *begrotingstoezicht* kan worden verminderd tot het financieel begrotingstoezicht, zoals dat in Europees Nederland gangbaar was voor 1995 (preventief begrotingstoezicht). In ieder geval zou de wijze van rapporteren efficiënter kunnen (tweejaarlijks, zoals gangbaar is bij gemeenten in plaats van vierjaarlijks). Ook dient de reikwijdte van het toezicht van het Cft te worden bepaald.
- Bepalen welke *financiële instrumenten* (inclusief de rekenkamer) wel en welke niet bijdragen aan het financieel inzicht van de eilanden: dit kan per eiland verschillen. Dit in samenhang met het vorige punt.
- Bezien of voor enkele *verplichtingen* pragmatische oplossingen acceptabel zijn, zoals voor de ombudsman, de rekenkamer en eventueel ook voor toekomstige verplichtingen, zoals de commissie bescherming persoonsgegevens. Een mogelijkheid voor een pragmatische vormgeving is de ombudsfunctie niet volledig van de overheid onafhankelijk te beleggen, maar bijvoorbeeld bij het Cft of de Rijksvertegenwoordiger te beleggen.

Onderwerpen staatkundige evaluatie Onderwerpen die bij de staatkundige evaluatie een plek zouden kunnen krijgen zijn:

- De *bestuurlijke verhoudingen*. Het gaat dan, vanuit dit onderzoek bezien, om de vraag hoe een effectievere coördinatie tot stand te brengen. Op hoofdlijnen gaat het dan om twee opties (zie hoofdstuk 7). Een optie is dat de Rijksvertegenwoordiger een zwaardere coördinerende rol krijgt[1]. Een andere optie is deze rol juist meer bij de departementen, of het Ministerie van BZK als coördinerend departement, te beleggen. Waarbij het een vraag is of deze rol in Den Haag of juist op de eilanden vorm zou moeten krijgen. Ongeacht de opties is het van belang dat de verantwoordelijkheidsverdeling en de bevoegdheden passend zijn. Het gaat daarbij vooral om het beleggen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het vraagstuk van coördinatie is een belangrijk vraagstuk voor de staatkundige evaluatie. De mate waarin tussen nu en de staatkundige evaluatie de coördinatie op de domeinen effectiever wordt zou bij de beantwoording van dit vraagstuk een rol kunnen spelen.
- Er zijn diverse voorstellen die de taken en rol van de *Rijksvertegenwoordiger* of het *Cft* betreffen. Voor beide zou daarom moeten worden bezien of taken en rollen nog consistent en efficiënt zijn. Omdat dit afhangt van diverse te maken keuzen kunnen we daarvoor geen voorstel doen; dit is een onderwerp van de staatkundige evaluatie.
- Op wetgevingsterrein kunnen enkele mogelijkheden worden bezien voor een efficiëntere *vormgeving* van de wetgeving. Belangrijk daarbij zijn de ervaringen met de taken waar raakvlakken zijn tussen Rijks en eilandelijke taken. Aan de hand van de ervaringen zou deze taakverdeling kunnen worden verbeterd. Ook kan bezien worden of toezichtsbepalingen kunnen worden geharmoniseerd (al dan niet via de Algemene wet bestuursrecht). Voor internationale normen zou onderzocht kunnen worden of vaker gebruik gemaakt zou kunnen worden van USA-normen in plaats van EU-normen. Dit vanwege de geografische oriëntatie van de eilanden. Hierbij speelt telkens de vraag of de

[1] Advies van de Raad van State inzake de derde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen, 20 december 2012.

winst van deze veranderingen opweegt tegen de kosten van de veranderingen. De mogelijkheden zijn uiteraard ook afhankelijk van de vraag of en hoe de Antilliaanse wetgeving de basis van het wettelijk stelsel blijft of dat Europees - Nederlandse wetgeving belangrijker wordt.
- De taakverdeling voor armoedebestrijding en arbeidsparticipatie tussen Rijk en eilanden wordt door de eilanden ter discussie gesteld, evenals het nut van dualisering op de (kleinere) eilanden. Wat betreft de rijkstaken wordt de uitvoering van de procedure van het verstrekken van verblijfs- en werkvergunningen als onnodig ingewikkeld en onduidelijk ervaren.

Noties staatkundige evaluatie Behalve inhoudelijk onderwerpen willen wij drie noties meegeven voor de staatkundige evaluatie:
- *Differentiatie* Veel regels zijn gelijk voor de eilanden. Dat is op het niveau van taken, zoals onderwijs, afval, natuurbeheer en –bescherming voor de hand liggend; op dit niveau zijn alle taken voor de drie eilanden relevant. De wijze van vormgeving van taken hoeft echter niet gelijk te zijn. De verschillen tussen de eilanden, qua inwoneraantal, ligging, klimaat en bodem, kunnen daarvoor te groot zijn.
- *Integraliteit* Ook bij de staatkundige evaluatie is inhoudelijke samenhang van belang; de samenhang binnen het sociale en binnen het fysieke domein zou ons inziens voorop dienen te staan. Het risico is dat er, zoals bij de huidige werkwijze, ook bij de staatkundige evaluatie teveel vanuit dossiers wordt gekeken en te weinig vanuit samenhang.
- *Incomptabiliteit* De nadruk ligt bij diverse bestuurlijke onderwerpen regelmatig op onafhankelijkheid, het niet verenigbaar zijn van bepaalde rollen of het voorkomen van (de schijn van) belangenverstrengeling. Dit om de integriteit te waarborgen. Indien daarbij het Europees - Nederlandse perspectief wordt gehanteerd kan dit erg complex en/of duur worden. Het is een gegeven dat de eilanden weinig inwoners hebben, ver uit elkaar liggen en ver van Europees Nederland liggen. Niet alle rollen of taken kunnen daarom uit elkaar worden gehaald en/of de kosten van functiescheiding wordt erg duur. Een prioriteitstelling voor taken of rollen waarbij onafhankelijk echt noodzakelijk is en wat ook wat minder kan is voor een balans tussen kosten en baten nodig.

IV De besparingen op hoofdlijnen

Voor het in beeld kunnen brengen van mogelijke besparingen is het van belang wat bekend is over de uitgaven. Voor dit onderzoek zijn drie soorten uitgaven van belang:
- *Vrije uitkering* De eilanden ontvangen een vrije uitkering. Deze is gebaseerd op het referentiekader Caribisch Nederland, waarin 44 eilandelijke taken in kaart zijn gebracht. Voor deze taken zijn gemiddelde uitgaven berekend. Uitgangspunt is dat de eilanden met deze middelen de taken zouden moeten kunnen uitvoeren. In het referentiekader is een ondergrens en een bovengrens berekend. Deze grenzen geven de bandbreedten van het voorzieningenniveau. In het kabinetsstandpunt van 8 juni 2012 is gekozen voor de ondergrens. De referentiekaderberekeningen zijn gebaseerd op gemiddelden en niet op werkelijke kosten. Dit betekent dat de wijze waarop de eilanden specifieke taken uitvoeren geen gevolgen heeft voor de berekeningen in het referentiekader.
- *Rijksuitgaven* De uitgaven voor de rijkstaken voor Caribisch Nederland zijn in de bijlage bij de begroting van het BES-fonds opgenomen. Diverse ambtelijke kosten van bijvoorbeeld coördinatie in Den Haag zijn niet in beeld. Deze kosten zijn geaggregeerd opgenomen op de rijksbegroting of maken onderdeel uit van de kosten van de rijkstaken.

- *Overige* Er zijn andere kosten die een relatie hebben met de eilandelijke taken. Het gaat dan om de kosten van het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het bureau van de Rijksvertegenwoordiger.

Hieronder bespreken we de mogelijke besparingen per soort uitgave. In tabel 1 geven we een overzicht van de onderzoeksvragen, de voorstellen en de bijbehorende besparingen.

Vrije uitkering Drie voorstellen raken de vrije uitkering. Het gaat dan om de voorstellen betreffende de coördinatie vanuit het fysieke domein, het financiële toezicht en toezicht op de personeelsaanstellingen en de ombudsfunctie en rekenkamer.

Fysiek domein Voor de VromBES (afval, milieu, toezicht en handhaving) wordt een implementatieplan gemaakt. Ons voorstel is dit plan en de overall coördinatie uit te breiden naar het fysiek domein; in ieder geval zou de taak toezicht en handhaving erbij dienen te worden betrokken. Daarmee bedoelen we ook alle taken vanuit andere wetten dan de VromBES.
Aan de hand van het implementatieplan kunnen de kosten voor deze taken worden herberekend. Dit omdat dan het voorzieningenniveau opnieuw wordt bepaald. Het betreft taken waarin relatief veel middelen omgaan. In de ondergrens gaat het om $ 10,5 miljoen (afval $ 2,7 miljoen, milieu $ 3.1 miljoen en toezicht en handhaving $ 4,7 miljoen). In de bovengrens gaat het om $ 15,4 miljoen (afval $ 3,3 miljoen, milieu $ 6,2 miljoen en toezicht en handhaving $ 5,9 miljoen).
De berekening van de ondergrens van het referentiekader is gebaseerd op het gemiddelde van gemeenten en niet op de specifieke berekeningen voor de VromBES. Deze laatste berekening is opgenomen in de bovengrensberekening van het referentiekader. Het gemiddelde vanuit Europees – Nederlandse gemeenten is lager, omdat milieumaatregelen bij gemeenten reeds decennia geleden zijn gestart. Hierdoor zijn de kosten nu op een relatief laag structureel niveau. De eilanden hebben een achterstand waardoor, naast diverse incidentele kosten, ook de structurele kosten hoger liggen (zie het referentiekader Caribisch Nederland). Het is daarom niet per definitie zo dat een vereenvoudiging van de VromBES tot een besparing op de vrije uitkering leidt.
Wat betreft de herberekening van de kosten van de taak toezicht en handhaving in het fysieke domein merken we op dat dit aansluit bij de opmerking in het referentiekader dat de kosten voor de taak toezicht en handhaving lastig zijn in te schatten, omdat de taken sterk in ontwikkeling zijn en deels anders zijn georganiseerd dan in Europees Nederland. In het referentiekader wordt daarom voorgesteld gedurende de eerste jaren aandacht te besteden aan de ontwikkeling van deze taak en de kosten ervan.
Van belang bij dit voorstel is dat het ook gaat om (het voorkomen van) kosten voor bedrijven. Dit is voor de eilanden een van de grootste zorgen.

Financieel toezicht en toezicht op de personeelsaanstellingen De voorstellen voor, vermindering van het financiële toezicht en het toezicht op de personeelsaanstellingen en voor een meer op maat gesneden financieel instrumentarium voor de eilanden, leiden ertoe dat de eilanden minder tijd aan deze taken kwijt zijn. Het zal echter niet veel minder zijn, omdat een adequaat personeelsbeleid en –uitvoering en een adequate financiële administratie en control wezenlijk zijn. Het grootste voordeel is dat de taken in principe meer gericht op de eigen organisatie kunnen worden uitgevoerd. De taken waar het in deze voorstellen om gaat vallen qua kostenberekening onder bedrijfsvoering. Bedrijfsvoering is in de vrije uitkering berekend als percentage. Een verandering van instrumentarium heeft geen effect op de berekening, omdat het geen verandering van taak betreft.

Ombudsfunctie en commissies Bij het voorstel om de ombudsfunctie en toekomstige commissies pragmatisch vorm te geven gaat het met name om besparingen op toekomstige kosten. Voor de ombudsfunctie is in het referentiekader in de ondergrens € 0,40 per inwoner (bijdrage van

gemeenten in Europees Nederland opgenomen); dat is minder dan € 9.000 voor de drie eilanden samen[2]. Uitgangspunt bij de berekening was dat de kosten "gedeeld" werden met Europees Nederland. De werkelijke kosten van de ombudsfunctie zijn, afhankelijk van de gekozen constructie hoger of veel hoger.
Iets vergelijkbaars kan gaan gelden voor de rekenkamer en voor diverse commissies (al dan niet rijkstaken). Voor de rekenkamer is in het referentiekader in de ondergrens € 44.000 (eveneens exclusief reiskosten) opgenomen. Een pragmatische oplossing (zoals commissies plaatsen bij de Rijksvertegenwoordiger of het Cft) kan toekomstige kosten besparen.
Bij de berekening van de ondergrens was het pragmatische vormgeven van de taken het uitgangspunt. Met het daadwerkelijk pragmatisch vormgeven van taken worden deze taken conform de ondergrensberekening vormgegeven.

Coördinatiekosten Enkele voorstellen hebben gevolgen voor de coördinatiekosten. Het tot stand brengen van meer overzicht op wet- en regelgeving kost met name een eenmalige inspanning. Het bijhouden zou niet tot meer inspanning moeten leiden. Het overzicht zelf levert winst op in de zin van tijdsbesparing van iedereen die iets moet uitzoeken rond wet- en regelgeving. Ook levert het inzicht op; zonder overzicht is inzicht immers moeilijk.
Een effectievere proces- en inhoudelijke coördinatie brengt initieel een inspanning met zich mee. Daarnaast zijn er permanent kosten. Deze hoeven niet hoger te zijn dan de huidige kosten. Bovendien kan er veel tijdsbesparing zitten in een efficiënt proces. Deze tijdsbesparing is grotendeels ongrijpbaar. Voor de eilanden betekent het tijdsbesparing voor de eilandsecretarissen, hun ondersteuning en diverse managers, evenals bestuurders. De bespaarde tijd kan dan aan andere onderwerpen worden besteed, zoals zorgen dat stappen gezet kunnen worden naar een verdere ontwikkeling van taken. De winst is dus met andere woorden vooral gelegen in een hogere effectiviteit. Indien vanuit deze winst een sterkere onderlinge procesafstemming en wellicht juridische coördinatie zou kunnen plaatsvinden zou dit nog een extra stap kunnen betekenen.
Op rijksniveau geldt iets vergelijkbaars. Door een overzichtelijkere onderlinge afstemming kan op veel plekken tijd worden bespaard. Daarvan zou in theorie minimaal een juridisch loket bekostigd moeten kunnen worden. Complicatie daarbij is dat de kosten niet in beeld zijn en bovendien zijn verdeeld over diverse departementen.

Overige: bureau Rijksvertegenwoordiger en Cft Indien het financieel toezicht wordt beperkt tot preventief begrotingstoezicht (het begrotingstoezicht zoals dat bij gemeenten voor 1995 gangbaar was) en het toezicht op personeelsaanstellingen wordt beperkt tot een systeemtoezicht door het Cft dan bespaart dit fte's bij het Cft en het bureau Rijksvertegenwoordiger. Het gaat niet om hele grote taken; ter indicatie kan worden gedacht aan in totaal twee fte. Omdat het hele takenpakket en rol van het Cft en het bureau Rijksvertegenwoordiger wordt herbezien bij de staatkundige evaluatie is dat het moment om een totaalbeeld van de besparingen voor beide instellingen te maken.

---

[2] Deze berekening is exclusief enkele algemene kosten, zoals reiskosten, deze zijn voor de hele taak, ondersteuning bestuurscollege en eilandsraad, berekend in het referentiekader. Onder deze taak vallen de ombudsfunctie, rekenkamer, maar ook de griffie en de ondersteuning van de gezaghebber voor zijn taken.

Tabel 1.1 Overzicht beantwoording deelvragen onderzoeksopdracht

Deelvragen onderzoeksopdracht	Domein	Mogelijkheid	Besparing
1. Welke van de huidige eilandelijke taken kunnen eenvoudiger (en dus goedkoper) worden uitgevoerd door de openbare lichamen? Wat zijn hiervan de financiële gevolgen?	Fysiek domein	*Deregulering*: afval, milieu, toezicht en handhaving: gezamenlijk gedragen implementatieplan VromBES	- Een deel van de kosten van de VromBES slaat neer bij burgers en bedrijven. - Herberekening referentiekosten voor de relevante taken (afval, milieu, toezicht en handhaving). Deze kosten zijn nu in de ondergrens $ 10,5 miljoen en zijn gebaseerd op Europees - Nederlandse gemiddelden. Daarbij is nog geen rekening gehouden met de VromBES. De bovengrens berekening is $ 15,4 miljoen. Daarbij is wel rekening gehouden met de VromBES.
		Taakverlichting: prioriteitstelling toezicht en handhaving en aanpalende taken (vergunningen, veiligheid, natuurbeheer en – behoud) samen met het implementatieplan VromBES.	Herberekening kosten voor de taak toezicht en handhaving en aanpalende taken nadat een implementatieplan is opgesteld.
		Taakorganisatie: bezien of de kennisfunctie voor de eilanden meer kan worden gebundeld; (samen met de voorgaande punten).	Zie voorgaande punten
		Staatkundige evaluatie: - Mogelijkheden voor harmonisering van de wet- en regelgeving bezien. - Mogelijkheden voor omgaan met internationale regels daar waar mogelijk bezien.	PM
	Sociaal domein	*Deregulering*: De wetten van Antilliaanse oorsprong voor arbeidsparticipatie zijn ten minste deels verouderd.	Geen besparingen, omdat de wetten niet dusdanig worden uitgevoerd.
		Taakverlichting: meer integraal vormgeven van overleg aan rijkszijde.	Zie onder vraag 2c
		Taakorganisatie: er zijn geen voor de hand liggende nieuwe samenwerkingsmogelijkheden voor het sociale domein.	-
		Staatkundige evaluatie: - de taakverdeling rond armoedebestrijding, arbeidsparticipatie en onderstand en aanpassing wetgeving (zie onder deregulering).	PM

Deelvragen onderzoeksopdracht	Domein	Mogelijkheid	Besparing
		- werk- en verblijfsvergunningen voor werknemers niet in dienst van werkgevers op de eilanden (rijkstaak).	
	Eilandsbrede taken	*Deregulering*: er zijn geen mogelijkheden voor deregulering gevonden.	-
		Taakverlichting: meer benutten van het systeem voor de bevolkingsadministratie (PIVA) via het geautomatiseerd gegevens aanleveren aan andere overheden (via PIVA-V); dit proces loopt reeds.	Het meer benutten van geautomatiseerde aanlevering van gegevens kan bij het Rijk besparingen opleren. Voor de eilanden is bij de berekening van de ondergrens van het referentiekader voor deze taak reeds van deze mogelijkheid uitgegaan.
		Taakorganisatie: Op korte termijn zijn geen grote besparingsmogelijkheden te verwachten van meer samenwerken.	-
	FinBES/WolBES	*Toezicht op de personeelsaanstellingen*: vervangen door systeemtoezicht via het financieel toezicht. Indien nodig kan er bijvoorbeeld steekproefsgewijs een vorm van controle plaatsvinden en/of kan een instrumentarium voor ingrijpen bij onregelmatigheden zorgen voor een pragmatischere invulling van dit toezicht.	- Dit voorstel bespaart arbeidsuren bij de Rijksvertegenwoordiger. Dit dient bezien te worden in totaal takenpakket Rijksvertegenwoordiger. - Dit voorstel bespaart tijd bij de eilanden. Het gaat dan vooral om doorlooptijd van personeelsaanstellingen. Bedrijfsvoering, is berekend als percentage in het referentiekader Caribisch Nederland. Bij dit percentage is geen rekening gehouden met extra taken vanuit toezicht op personeelsaanstellingen.
		Ombudsfunctie: pragmatischer vormgegeven door de taak niet bij een volledig van de overheid onafhankelijke instelling neer te leggen, maar bij een onderdeel van de rijksoverheid, zoals het Cft of de Rijksvertegenwoordiger.	In de ondergrensberekeningen van het referentiekader is uitgegaan van gemiddelde abonnementskosten per inwoner van gemeenten bij de Nationale Ombudsman. Het gaat dan om € 9.000, exclusief reiskosten, voor de drie eilanden samen. De huidige wijze van vormgeven voor de eilanden is vele malen duurder en worden daarom nog door het Ministerie van BZK

Deelvragen onderzoeksopdracht	Domein	Mogelijkheid	Besparing
			gedragen. De besparingen zijn substantieel.
		FinBES: - vereenvoudiging van het begrotingstoezicht (minder toezicht bij geen problemen) - heroverweging van het financiële instrumentarium (inclusief de rekenkamer); per eiland een passend instrumentarium bepalen - het doel van het Cft opnieuw bepalen Gezien de sterke onderlinge samenhang tussen deze onderwerpen doen wij hier verder geen voorstel voor.	- Afhankelijk van de invulling kan er tijd bij het Cft worden bespaard. Omdat het om een samenhangend geheel van voorstellen gaat kwantificeren we hier mogelijke besparingen niet. - Eveneens afhankelijk van de invulling wordt er bij de eilanden tijd, bespaard. Veel handelingen moeten evengoed worden uitgevoerd, maar kunnen gerichter worden op de eigen organisatie. Bedrijfsvoering is berekend als percentage in het referentiekader Caribisch Nederland. Bij dit percentage is geen rekening gehouden met extra taken vanuit toezicht op financiën - Wat betreft de rekenkamer is € 44.000 opgenomen in de ondergrensberekening in het referentiekader voor de drie eilanden samen.
		Staatkundige evaluatie: - dualisering zou heroverwogen kunnen worden vanwege de kleinschaligheid van met name Saba. - opnieuw bezien totaal aan taken en rol Cft en Rijksvertegenwoordiger, omdat diverse voorstellen hier invloed op hebben	PM
2a. Welke vereenvoudigingen leiden tot besparingen in het eilandelijke bestuurs- en ambtenarenapparaat?	Alle domeinen	Met name de voorstellen in het fysieke domein en voor de WolBES en FinBES kunnen tijd besparen voor de eilanden, zowel ambtelijk als bestuurlijk.	Voor de relevante taken in het fysiek domein kan de vrije uitkering worden herberekend, omdat het voorzieningenniveau opnieuw wordt bepaald. De taken voor de FinBES en WolBES zijn als percentage bepaald, waarbij geen rekening is gehouden met de extra toezichtstaken.
2b. In hoeverre kan een	Alle domeinen	Er is een beperkt aantal mogelijkheden voor de eilanden om	De kennisfunctie maakt deel uit van de

Deelvragen onderzoeksopdracht	Domein	Mogelijkheid	Besparing
shared service organisatie leiden tot verdere besparingen?		onderling samen te werken. Het gaat dan om: - meer delen van de kennisfunctie bij toezicht (zie onder fysiek domein) - delen juridische functie (zie verder onder 2c).	inhoudelijke coördinatie van het fysieke domein (zie bij vraag 1). De juridische functie zou deels nieuw zijn en is daarom geen directe besparing, maar hangt samen met de voorstellen onder 2c.
2c. Welke vereenvoudigingen in de eilandelijke taken leiden ook tot besparingen vanuit rijkszijde?	Fysiek domein	Het implementatieplan voor het fysieke domein en de inhoudelijke coördinatie kan implicaties hebben voor de rijkstaken (bijvoorbeeld verschuiven van taken tussen Rijk en eilanden).	PM
	Wettelijk stelsel	- Overzicht: wetten-databank anders inrichten bij Rijk en regelgeving eilanden opschonen en digitaliseren - Een juridische loketfunctie bij het Rijk voor de eilanden. - Consultatieproces stroomlijnen - Inhoudelijke coördinatie op het sociale en het fysieke domein. - Samenwerking tussen de eilanden ter versterking van de onderhandelingspositie	De huidige kosten (bij het Rijk) zijn niet in beeld. Besparingen zijn daarom niet aan te geven. Dat laat onverlet dat de besparingen substantieel kunnen zijn.
		Staatkundige evaluatie: vormgeving van de bestuurlijke verhoudingen.	PM
3. Welke van de geïnventariseerde taakverlichtingen en dereguleringen zijn relatief eenvoudig te realiseren, en welke betreffen meer complexe vereenvoudigingen?	Quick wins	-	
	Eenvoudig	De voorstellen voor overzicht, juridische functie, consultatieproces en inhoudelijke coördinatie vergen geen wetswijziging en kunnen daarom direct worden opgepakt.	
	Meer complex	De voorstellen voor de FinBES en WolBES kunnen worden voorbereid voor de staatkundige evaluatie. Implementatie vergt aanpassing van wetgeving.	
	Staatkundige evaluatie	De diverse punten bij vraag 1 en 2c genoemd onder staatkundige evaluatie.	
4. In hoeverre functioneert het wettelijk kader rondom lenen en kapitaaldienst voor de openbare lichamen?	FinBES	Het systeem van renteloze leningen functioneert in die zin dat er een mogelijkheid is tot lenen. Het risico op financiële tekorten bij de eilanden is daarbij minimaal. Het nadeel van het systeem is dat departementen bereid moeten en kunnen zijn om te lenen. Alternatieven voor het huidige systeem van renteloze leningen zijn commercieel lenen, lenen met garantie en een	

Deelvragen onderzoeksopdracht	Domein	Mogelijkheid	Besparing
Welke aanpassingen zijn denkbaar om dit kader te optimaliseren?		fonds van de rijksoverheid. Bij de laatst genoemde mogelijkheid gaat het erom dat de eilanden kunnen lenen vanuit een fonds, gevoed door meerdere departementen in plaats van een individueel departement. Dit maakt minder afhankelijk van een specifiek departement. Deze alternatieven hebben hun eigen voor- en nadelen en voorwaarden. Zo is commercieel lenen duurder en meer risicovol. Een fonds is minder risicovol, maar vergt wel bereidheid van departementen tot het leveren van een bijdrage. De keuze tussen de mogelijkheden, de voor- en nadelen is een beleidsmatige keuze. Ook voor de collectieve sector geldt praktisch gesproken een leenverbod. De reden hiervoor is te voorkomen dat de openbare lichamen lenen via derde partijen. Voor dit verbod merken wij op dat de definitie van de collectieve sector, het leenverbod en de mogelijkheden voor ingrijpen indien het verbod wordt overschreden niet optimaal is vormgegeven. Er is een risico dat de regels, onnodig te streng zijn, en er is een risico dat tekorten oplopen zonder dat dit strijdig is met de wet. We geven in overweging de wetgeving op dit punt aan te passen. Of dit, gezien de schaal van de eilanden, noodzakelijk wordt bevonden is een beleidsmatige keuze.	